



**C. SECRETARIOS DE LA LVIII LEGISLATURA  
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO  
P R E S E N T E.**

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla, por conducto del Diputado Juan Carlos Espina von Roehrich con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 57 Fracción I, 63 Fracción II y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17 Fracción XI, 69 Fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 93 Fracción VI y 128 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, somete a consideración de esta Soberanía la presente:

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.** Al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Capítulo IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla denominado “De los Poblanos y de los Ciudadanos del Estado”, establece los derechos y obligaciones que adquieren los Poblanos. En este contexto resulta indispensable determinar qué debemos entender por el concepto de Ciudadano.

Este concepto ha evolucionado desde el planteamiento identificado por Aristóteles, el cual tenía una estrecha relación con el concepto de ciudadanía establecida por los romanos. En ese momento se consideraba al ciudadano como aquel individuo capaz de formar parte del poder político. Así en Roma eran considerados ciudadanos únicamente los Patricios, hombres libres, que podían ejercer toda clase de derechos subjetivos. Dicho concepto en Roma continuó evolucionando hasta llegar a reconocer como ciudadanos a todos los habitantes del imperio.

Con el nacimiento del Estado Moderno, el concepto de ciudadanía se fue transformado nuevamente, para distanciarse de aquel que identificaba únicamente al ciudadano como el individuo que tenía que tomar parte en las decisiones colectivas y por tanto pertenecer a una comunidad política; así solamente, si se era considerado ciudadano podía gozarse del ejercicio de derechos subjetivos, desde votar y ser votado, hasta ejercer cualquier Derecho Fundamental. Fue precisamente el nacimiento del Estado Moderno que identificó y constató la existencia de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

De acuerdo con lo anterior, el concepto moderno de ciudadanía reconoce que “la libertad individual, no depende de la pertenencia a la comunidad, al contrario la



antecede y la condiciona”<sup>1</sup>; es decir en palabras de Bovero “las sociedades democráticas no pueden seguir fundando la atribución de derechos sobre la base de la pertenencia forzosa a una comunidad”<sup>2</sup>, porque precisamente la modernidad parte de la idea de que para el disfrute de los derechos el individuo no necesita pertenencia a ninguna comunidad, ya que los derechos fundamentales son derechos del hombre y son intrínsecos a éste, no al Estado.

Así mismo dice Norberto Bobbio: “El estado está hecho para el individuo y no el individuo para el Estado”<sup>3</sup>, de la misma forma que “la modernidad consiste en la prioridad lógica del individuo sobre la comunidad y de la identidad individual sobre la identidad colectiva”<sup>4</sup>. En este orden de ideas es importante señalar que el concepto de ciudadanía debe reformularse para entenderse en principio, como lo sostenía Kelsen, en el sentido de que todo aquél que se encuentra sometido a las decisiones colectivas tiene el derecho a participar directa o indirectamente en el proceso de formación de dichas decisiones. Luego es claro que los derechos políticos son también derechos fundamentales y por tal motivo ninguna persona que se vea afectada por las decisiones políticas o que quiera hacer uso de ellas debe ser excluida.

Podemos afirmar entonces, que la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes que se obtienen por el simple hecho de encontrarse afectado por las decisiones políticas de la comunidad a la cual pertenece y que por pertenecer a esa comunidad tiene el derecho de ejercer los derechos fundamentales de votar y ser votado, sin restricción alguna.

Actualmente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, reconoce como ciudadano poblano a quien cumple los requisitos establecidos en el **CAPÍTULO IV, DE LOS POBLANOS Y DE LOS CIUDADANOS DEL ESTADO, ARTÍCULO 18**, el cual se reproduce a continuación:

**“CAPÍTULO IV  
DE LOS POBLANOS Y DE LOS CIUDADANOS DEL ESTADO**

**ARTÍCULO 18.-** *Son poblanos:*

*I.- Los nacidos en territorio del Estado;*

---

<sup>1</sup> Bovero, Michenlangelo, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 103, enero-abril 2002, página 12.

<sup>2</sup> Ibid, página 12

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. Citada por Bovero, Michelangelo, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 103, enero - abril 2002, página 12.

<sup>4</sup> Bovero, Michenlangelo, Op. cit. página 12.

*II.- Los mexicanos hijos de padre o madre poblana, nacidos fuera del territorio del Estado, mayores de edad, **que manifiesten ante el Congreso local, su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales;***  
y

*III.- Los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, hijos de padres no poblanos, con residencia continua y comprobable de cinco años dentro del mismo, mayores de edad, **que manifiesten ante el Congreso local su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales.**"*

Del artículo en mención podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- a) El concepto de ciudadanía en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es un concepto que implícitamente no se adecua a un Estado Moderno que respeta los derechos fundamentales.

Dicha situación es posible observarla debido a que se restringe y se excluye a los habitantes y residentes de la entidad (a quienes les afectan las decisiones políticas de la comunidad) que no hayan nacido en el Estado de Puebla. Es decir únicamente los nacidos en la Entidad pueden ejercer y disfrutar de forma directa los derechos que otorga la Constitución del Estado. Luego, si un residente del Estado quiere hacer uso del derecho fundamental a ser votado, deberá primero comprobar ser ciudadano del mismo y por tanto, al no ser originario de Puebla, tendrá que someterse al cumplimiento de una serie de requisitos formales así como al escrutinio público, situación que ocasiona un menoscabo en el disfrute de ese derecho.

Es decir, para que una persona que no haya nacido en la entidad, pueda ser considerado ciudadano de Puebla debe cumplir con el procedimiento previsto en las fracciones II y III del artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, de acuerdo con lo siguiente:

- La solicitud de calidad de poblano es turnada por el Pleno o la Comisión Permanente según corresponda, a la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales.
- La Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, analiza si la persona cumple los requisitos previstos en el artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y elabora dictamen correspondiente para ser votado en comisión.

- En caso de que el dictamen resulte favorable, la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales turna el citado dictamen al Pleno para su análisis, discusión, votación y en su caso aprobación.
- Es necesario señalar que el mencionado procedimiento se substancia como cualquier trámite legislativo, por lo que su duración no es precisa, ocasionando una molestia al solicitante.

En tales circunstancias, el procedimiento para ser considerado ciudadano del Estado Libre y Soberano de Puebla no concede certeza jurídica al solicitante sobre el dictamen que emita el Congreso, en específico sobre si el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla le otorgará o no, el reconocimiento a su calidad de Poblano, debido a que el citado dictamen es sometido a votación libre de los legisladores. En este contexto, podemos señalar como anticipamos, que el procedimiento para conceder la ciudadanía poblana, a parte de representar un menoscabo en **los derechos de la personalidad**, es omisa en otorgar certeza jurídica al solicitante.

- b) En el supuesto de que la persona demuestre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y la mayoría de diputados votaran en contra su solicitud de reconocimiento de ciudadano poblano, nos encontraríamos frente a una violación al artículo 1º de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, por ser este acto discriminatorio, debido a que el actuar del Congreso del Estado sería excluyente y restrictivo, menoscabando los derechos de la persona que solicitó la calidad de poblano. Esto porque el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece(...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**”

De conformidad con el artículo en cita, es claro que el derecho a ser considerado ciudadano y por ende a ser votado, es un derecho fundamental y también es una garantía individual que no puede ser restringida mediante normas y requisitos los cuales concluyan en actos de discriminación y restricción; sobre todo si consideramos que la persona solicitante es parte de una comunidad a quien le afectan las decisiones políticas.

Luego es claro que la ciudadanía poblana no puede ni debe estar sujeta a una serie de requisitos formales y subjetivos, que previa valoración y calificación del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla otorgue o no, un reconocimiento como miembro de una comunidad. Por tanto debemos preguntarnos *¿Por qué el Congreso del Estado es el encargado de decidir si una persona es merecedora de ser reconocida como ciudadano del Estado de Puebla?, ¿Qué criterio se utiliza para aprobar o rechazar si una persona es merecedora de tener la calidad de poblano, si previamente ha cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla?. El criterio utilizado es totalmente subjetivo.*

Es necesario mencionar que el procedimiento actual por el que se otorga el reconocimiento de poblano, surgió de la reforma constitucional de 17 de noviembre de 1982. En ese tiempo la situación política imperante en el Estado se caracterizaba por el control de las instituciones y de los cargos públicos por el partido hegemónico, provocando: nulo avance democrático, inexistencia del sistema de partidos e inexistencia de autoridades e instrumentos electorales que permitieran elecciones competitivas. Debido al entorno anterior, el acceso al poder por otras fuerzas diversas al partido hegemónico era casi imposible, situación que se reflejó en la composición del poder político, estatal, federal y municipal. De entonces a la fecha, aun cuando existen pendientes para consolidar la transición democrática e incluso se vislumbran evidentes riesgos regresivos, gozamos de estadios muy superiores en cuanto a la conformación del Sistema Político, mayor pluralidad, así como una sociedad civil más organizada, informada y participativa. Es decir, nos encontramos en un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, con deficiencia y debilidades, sí, pero que protege las garantías y derechos fundamentales de la persona.

Las anteriores afirmaciones encuentran sentido, si consideramos que antes de la reforma de 1982, el procedimiento para ser reconocido poblano se realizaba de una manera ágil y sin necesidad de realizar trámite administrativo alguno. Para comprobar lo anterior, se transcribe el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1982:

**"CAPITULO CUARTO.  
De los poblanos.**



**Artículo 11.** *Son poblanos:*

*(...)*

**IV.** *Los mexicanos que adquieran vecindad en cualquier lugar del Estado y manifiesten ante la Autoridad Municipal respectiva, su deseo de ser poblanos.”*

Con base en lo anterior y derivado del estudio comparado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también con las Constituciones Políticas de diversas Entidades Federativas, es posible observar que en ningún ordenamiento para adquirir la nacionalidad mexicana o el carácter de ciudadano correspondiente a cualquiera de los Estados, interviene el Poder Legislativo.

Como ejemplo podemos considerar el trámite que se realiza a nivel federal para obtener la nacionalidad mexicana, el cual se encuentra previsto en el **CAPÍTULO II, DE LOS MEXICANOS, ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, mismo que establece :

**“Capítulo II  
De los Mexicanos**

**Artículo 30.** *La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

**A)** *Son mexicanos por nacimiento:*

**I.** *Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.*

**II.** *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*

**III.** *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*

**IV.** *Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

**B)** *Son mexicanos por naturalización:*

**I.** *Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.*

**II.** *La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.*



Del artículo anterior podemos observar que en ningún supuesto, para adquirir la nacionalidad mexicana, que es un concepto jerárquicamente predominante sobre cualquier calidad de ciudadano otorgada por los Estados integrantes de la República Mexicana, interviene el Poder Legislativo y que en el único caso donde se involucra algún tipo de autoridad (inciso B, fracción I), ésta deriva del Poder Ejecutivo, por tanto se concluye que el trámite a seguir por disposición Constitucional sería de carácter administrativo y no legislativo. Situación similar ocurre en las Constituciones de los demás Estados que integran la República Mexicana.

Finalmente, resulta conveniente mencionar que para ser reconocido como poblano cuando un ciudadano no tiene padres poblanos o haya nacido en territorio del Estado, siempre se ha considerado indispensable, que compruebe una residencia mínima en el Estado. Por tal motivo, se propone que el interesado adquiera la ciudadanía poblana a través de la comprobación continua de su residencia de no menos de cinco años y se le considere de tal forma para todos los efectos procedentes. Es decir, el ciudadano que quiera que alguna autoridad o institución pública o privada le reconozca la ciudadanía poblana, bastará con que tramite ante el Ayuntamiento del Municipio en el cual reside, su carta de vecindad, siempre que con ella demuestre una residencia continua y comprobable de cinco años.

En tal virtud se presenta a esta Honorable LXVIII Legislatura del Estado:

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.**

**UNICO.-** Se reforman las fracciones I, II y III del Artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 18.- Son poblanos por nacimiento y por residencia, gozando de los mismos derechos y obligaciones en los términos que señale la presente Constitución y las leyes reglamentarias:**

**I.- Los Nacidos en territorio del Estado;**

**II.- Los Mexicanos hijos de padre o madre poblana, nacidos fuera del territorio estatal y mayores de edad; y**

**III.- Los Mexicanos mayores de edad nacidos fuera del territorio del Estado, hijos de padres no poblanos, con residencia continua y comprobable de cinco años dentro del mismo, previa certificación que realice el Ayuntamiento en el que residan.**



## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.-** La LVIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, deberá realizar las adecuaciones constitucionales, legales y reglamentarias necesarias con el objeto de armonizar el orden jurídico estatal con la presente reforma.

**TERCERO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

**CUARTO.-** Envíese el presente Decreto a los 217 Ayuntamientos de los municipios del Estado, para cumplir con lo dispuesto en los artículos 140 y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

## **ATENTAMENTE**

**DIPUTADOS INTEGRANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL  
PUEBLA, PUE., A 3 DE NOVIEMBRE DE 2011**

DIP. MARIO GERARDO RIESTRA PIÑA

DIP. ANA MARÍA JIMÉNEZ ORTÍZ

DIP. JOSEFINA BUXADÉ CASTELÁN

DIP. JESÚS SALVADOR ZALDIVAR BENAVIDES

DIP. JOSÉ ÁNGEL P. GUERRERO HERRERA

DIP. MYRIAM GALINDO PETRIZ

DIP. LUCIO RANGEL MENDOZA

DIP. INÉS SATURNINO LÓPEZ PONCE





DIP. EDGAR ANTONIO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

DIP. DENISSE ORTIZ PÉREZ

DIP. RAFAEL VON RAESFELD PORRAS

DIP. JUAN CARLOS ESPINA VON ROEHRICH

**LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE A LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA DE FECHA 3 DE NOVIEMBRE DE 2011, CONSTANTE EN NUEVE FOJAS ÚTILES ESCRITAS POR UN SOLO LADO.**